
LA ACTUACIÓN ESPAÑOLA EN LAS OPERACIONES DE PAZ. LA RELACIÓN ONG-FUERZAS ARMADAS: PUNTOS DE TENSIÓN Y DE FRICCIÓN. EL CASO DE LOS BALKANES

MARIÉN DURÁN CENIT
Y CARLOS DE CUETO NOGUERAS*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es profundizar en el concepto de gobernanza de la seguridad internacional y sobre los puntos de fricción a nivel operativo entre las ONG y los ejércitos. Para tal efecto, nos centraremos en la respuesta española, eligiendo los Balcanes como escenario de estudio al suponer un punto de inflexión por haber aunado un gran repertorio de actores como ONG, sociedad civil y la participación del Estado a través de las Fuerzas Armadas, provocando una reacción de reprobación por parte de la comunidad humanitaria.

ABSTRACT

The aim of this article is to discuss about the governance of the international security and also, about the operational struggles between the NGOs and the Armed Forces. On this sense, we will focus on the analysis of the Spanish action, taking the Balkans as study scenario because it has constituted a breaking point when bringing together

* Carlos De Cueto Nogueras es Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada, Director del Centro de Análisis de Seguridad de dicha Universidad, y Vicesecretario de la Fundación Euroárabe de Altos Estudios con sede en Granada. Marién Durán Cenit es Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, e investigadora y coordinadora del Centro de Análisis de Seguridad de dicha Universidad.

different actors as NGOs, civil society and the State's participation through the Armed Forces, dealing with an unfavourable reaction from the humanitarian community.

RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est d'ouvrir un débat autour du concept de gouvernance de la sécurité internationale et sur les points de friction au niveau opérationnel entre les ONG et les armées. Pour cela, les auteurs se centreront dans la réponse espagnole, en choisissant les Balkans comme cas d'étude, qui a supposé un point d'inflexion, en réunissant un grand nombre d'acteurs (les ONG, la société civile et l'État à travers l'armée), et en provoquant une réaction de réprobation par la communauté humanitaire.

El nuevo contexto global: del gobierno a la gobernanza de la seguridad internacional

El proceso de la globalización ha traído consigo cambios significativos en las Relaciones Internacionales. El modelo neorrealista, construido sobre la base de la importancia casi exclusiva del Estado como actor de la escena internacional, queda cuestionado por los modelos más liberales que alegan cierto protagonismo de los actores no estatales y de las redes transnacionales. La pérdida de exclusividad del Estado¹ en algunos ámbitos, debido en parte a su incapacidad para desarrollar habilidades con la rapidez que se generaban los acontecimientos, ha sido compensada por la proliferación de actores privados que se han especializado en la provisión de determinados servicios². El notable incremento se justifica por la evidencia de que enfrentarse a actividades como el terrorismo o el crimen organizado, las amenazas medioambientales, la marginación de gran parte del mundo³ y la reconstrucción de sociedades

1. El debilitamiento de los Estado-nación bajo los efectos de la globalización se ha contemplado como una etapa hacia la formación de conjuntos más amplios. Ante este punto de vista se debe cuestionar si asistimos a una erosión del Estado o más bien a una reestructuración de sus funciones. Véase, Touraine, Alain, *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós Estado y Sociedad, 135, Barcelona, 2005, pág. 47 y Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2003, pág. 91.

2. Como señala el Profesor David Held, "el final de la Guerra Fría supone una nueva distribución del poder entre los Estados, los mercados y la sociedad civil". Las ONG comparten parcelas de poder con los Estados y los gobiernos, actuando las redes que se conforman, en campos muy diversos. Véase Held, David, *Un pacto global*, Editorial Taurus, Madrid, 2005.

3. Abbott, Chris, Rogers, Paul y Slobboda, John, "Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI", Documento de Trabajo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), septiembre 2006.

que han experimentado un conflicto⁴, requiere y compromete decisiones políticas que afectan a los individuos a nivel global, no siendo el Estado y las Organizaciones Internacionales (OI) los únicos que pueden ofrecer respuestas a estas situaciones.

Esta toma de conciencia de los problemas globales ha tenido dos consecuencias. La primera dimensión ha supuesto la constitución de un nuevo marco de análisis teórico en el campo de la seguridad internacional. Ahora nos encontramos redes superpuestas y fragmentadas en las que se estructura la colaboración de una amplia gama de actores públicos y privados. Las colaboraciones se han comenzado a regir por acuerdos horizontales, basados en la negociación, el voluntarismo, la fragmentación de los recursos, la diferenciación y la dispersión básicamente⁵. Estas características que obedecen al protagonismo de la sociedad civil mundial, al aumento de las relaciones no jerárquicas, a la inexistencia de un centro único de dirección o de poder y a la importancia que han adquirido los procedimientos informales, son las que han marcado el cambio del concepto de gobierno por el de gobernanza de la seguridad.

Por su parte, en el nivel práctico podemos afirmar, basándonos en nuestro estudio de caso, que se ha producido una convivencia y aumento de los vínculos de una multiplicidad de actores en área de operaciones. En estos espacios, Naciones Unidas⁶ en algunas ocasiones ha delegado funciones en las ONG, la OTAN⁷ u otros organismos, conllevando entre otras consecuencias

4. La reconstrucción posconflicto es la primera fase de la construcción de una nación que acaba de salir de un conflicto. La acción internacional conlleva en este nivel cometidos como garantizar la seguridad, proveer ayuda humanitaria y asistencia técnica, restablecer la infraestructura básica (como electricidad y agua) y otros servicios básicos. Véase Fukuyama, Francis, *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Barcelona, 2004, pág. 149. Del mismo modo en el campo de la reconstrucción debido a la naturaleza cambiante del conflicto, se ha propiciado un cambio en las relaciones cívico-militares en las Operaciones de Paz y en la ayuda humanitaria. Véase Pugh, Michael, "Civil-Military Relations in the Kosovo Crisis: An Emerging Hegemony?" *Security Dialogue*, Vol. 31(2), pág. 229.

5. En el campo de la seguridad, diversos autores han determinado que es más correcto hablar de gobernanza que de gobierno. Para ello, partiendo de dos tipos ideales, gobierno y gobernanza, se analizan los cambios que se han producido en las siguientes dimensiones desde la guerra fría: finalidad geográfica, finalidad funcional, distribución de los recursos, intereses, normas, elaboración de decisiones e implementación. Si la finalidad geográfica era exclusivamente entonces estatal y regional, en la actualidad se le puede añadir un tercer plano: la subnacional. Si la finalidad funcional se centraba prácticamente en el ámbito militar, después de la guerra fría se centra también en la seguridad política, medioambiental, etc. En cuanto a la distribución de los recursos, se ha pasado de estar centralizada en los Estados y en la OTAN a fragmentarse entre actores públicos y privados como las empresas, las ONG, los Estados, la OTAN, la ONU, la UE, la OSCE... La consecuencia ha sido que los intereses han dejado de ser comunes para pasar a ser diferenciados. En la elaboración de decisiones el consenso estaba centralizado; ahora predomina la negociación. Y de una implementación centralizada, hemos pasado a una implementación fragmentada y voluntaria. Véase, Krahmman, Elke, "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 38(1): 5-26, 2003.

6. Smith, Edwin M., Weiss, Thomas, "UN task-sharing: towards or away from global governance?" *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, p. 611.

7. Para nuestro estudio de caso nos referimos indistintamente al mismo actor cuando escribimos OTAN o Fuerzas Armadas españolas.

la agudización de las tensiones sobre todo entre el creciente número de ONG⁸ y las Fuerzas Armadas (FF.AA.).

Los actores no estatales en la gobernanza de la seguridad internacional: Organizaciones No Gubernamentales.

La seguridad se ha convertido en un concepto más complejo y más pretencioso que veinte años atrás⁹. Frente a una visión más tradicional, será el concepto de seguridad humana, al comprender las medidas que mejoran la seguridad física, seguridad política, económica, sanitaria, societal, y cultural¹⁰, el que responderá a las nuevas necesidades que surgen de la posguerra fría.

Esta noción, al partir de la premisa de que las amenazas se producen también contra los individuos y no sólo contra los Estados, y al centrarse en aspectos de la seguridad tan amplios, abre la puerta de la participación en la esfera humanitaria, al sector militar, siendo un ejemplo la participación de la OTAN en los Balcanes. Y es que este concepto, además de reflejar el impacto de los valores y de las normas en las Relaciones Internacionales, abarca también a distintos actores, pactos y tratados, así como agendas que van más allá de la finalidad tradicional de la política internacional¹¹. De esta manera, tanto las ONG como la Organización Atlántica, se han encontrado en una situación de privilegio para proveer seguridad humana.

Las ONG comenzaron a ocupar un papel importante en el campo de la seguridad local, regional y global. Sus servicios, variados y numerosos, incluyen desde la reinserción de ex combatientes hasta la distribución de alimentos, depuración de agua, servicios médicos, limpieza de minas, provisión de alojamiento, material agrícola, entrenamiento de ONG locales, retornos de desplazados y refugiados entre otras prestaciones a la comunidad. El presupuesto de las mayores ONG en los Balcanes puede compararse con el de los mayores países donantes, como los Estados Unidos. Por ejemplo, mientras

8. Algunos cálculos estiman que son unas 26.000 ONG a nivel mundial. Según la Profesora Kaldor, esta proliferación de ONG humanitarias y pro derechos humanos pone de manifiesto el surgimiento de la sociedad civil global como consecuencia de una toma de conciencia “de un deber de la humanidad para paliar las crisis y las guerras, al considerar estas como un ataque a la democracia y a la sociedad civil”. Véase, Kaldor, Mary, *La sociedad civil global*, Tusquets, Barcelona, 2005, pág. 169. Además, su influencia ha sido y es cada vez mayor en los centros de decisión política nacional e internacional. Véase Revilla Blanco, Marisa, *Las ONGs y la política*, Ciencia Política, Istmo, 2002, pág. 200.

9. David, Charles-Philippe y Roche, Jean-Jacques, *Théories de la sécurité. Définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Editions Montchrestien, Paris, 2002, p. 111.

10. Reychler, Luc, y Langer, Armin, “The Software of Peace Building”, *Cahiers Internacionale*, Betrekingen en Vredesonderzoek, Vol. 64, Jaargang, 20, nr. 1, p. 11

11. Newman, Edward, “Human Security and Constructivism”, *International Studies Perspectives*, 2001, Number 2, pág. 240.

que la ayuda de la Administración norteamericana a Kosovo en el año 2002 fue de dos millones de dólares, Mercy Corps distribuyó la misma cantidad en alimentos y alojamiento.

La OTAN, por su parte, ha experimentado una serie de cambios en los que ha visto desarrollar su capital humanitario realizando actividades no tradicionales y que comprenden desde ayuda humanitaria a la implementación de proyectos de desarrollo¹², haciendo uso de los activos militares para tareas no militares. Esta evolución se produjo principalmente durante el conflicto de Kosovo, convirtiéndose paradójicamente en una agencia humanitaria durante la crisis de los refugiados albanokosovares.

Los Balcanes como contexto paradigmático del cambio de gobierno a gobernanza de la seguridad

La de la antigua Yugoslavia fue la primera emergencia compleja en la cambiante arquitectura transatlántica después de la Guerra Fría, estableciéndose en principio una división del trabajo entre la ONU, OTAN, UE y las ONG¹³. En cualquier caso, estas organizaciones han contribuido a la gobernanza de la seguridad aumentando la división del trabajo. Naciones Unidas ha liderado la administración civil, los militares han realizado funciones y provisión de logística e infraestructura, limpieza de minas, lucha contra el crimen organizado, etc., y las agencias humanitarias han prestado ayuda humanitaria, canalizando el flujo de los campos de refugiados, promoviendo la confianza entre las comunidades profundamente divididas¹⁴ y ejecutando proyectos de reconstrucción y de desarrollo, entre otras múltiples¹⁵.

Va a ser la falta de coordinación y el surgimiento de puntos de tensión entre estos diferentes actores la principal cuestión práctica que reclame nuestra atención. Las limitaciones de los actores y organismos para establecer vínculos formales emergen como un problema con el cambio del gobierno por la

12. Huysmans, Jeff, "Shape-shifting NATO: humanitarian action and the Kosovo refugee crisis", *Review of International Studies*, 2002, 28, pp. 608-610.

13. Holshek, Christopher J., "Interdisciplinary Peace Operations Professional Development: Investing in Long-Term Peace Operations Success", The Cornwallis Group VII: Analysis for Compliance and Peace Building, The Canadian Peacekeeping Press, 2003, p. 52.

14. Según el Profesor De Cueto, el conflicto de los Balcanes se ha situado como el paradigma de conflicto intraestatal mostrándonos la realidad geopolítica mundial, "con grupos étnicos, lingüísticos o religiosos, animados a menudo por una voluntad secesionista y en los que las particularidades identitarias de tipo etno-cultural y religioso devienen motores eficaces de movilización colectiva para fines políticos concretos que han llevado a muchos grupos a enfrentarse al Estado en nombre de su singularidad". Véase De Cueto Noguerras, Carlos, *Seguridad y Diversidad en las Sociedades Contemporáneas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 21.

15. Heinemann-Grüder, Andreas, Grebenshikov, Igor, "Security Governance by Internationals: The case of Kosovo", *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, March 2006, p. 54

gobernanza de la seguridad, debido a la fragmentación geográfica y funcional de las redes en las que este concepto está basado.

El contexto en la sociedad española

Los cambios en la sociedad civil y la respuesta a los conflictos

En España, siguiendo las pautas globales, se han vivido en las últimas décadas transformaciones de carácter social y político que han incidido en su sociedad civil. Así, desde los años 80, se ha generado una tupida red de instituciones donde las ONG ocupan un lugar relevante, creadas para y por la sociedad civil. Este tipo de organizaciones privadas han venido realizando una amplia labor en las sociedades donde nacen, extendiéndose a otros escenarios obedeciendo a determinados idearios. En la medida en que la posguerra fría se ha caracterizado por una conflictividad extrema, las nuevas guerras civiles tendrán como notas comunes la violencia indiscriminada que tiene especialmente como primera víctima a la población civil, provocando situaciones de hambruna, epidemias, desplazamientos masivos de refugiados, aumento de los mercenarios y otro largo número de situaciones complejas. La incidencia de la nueva conflictividad internacional sobre la población civil marca la diferencia con los conflictos tradicionales. Por tanto, el conflicto posmoderno está asociado con un nuevo paradigma de ayuda, en el cual las ONG, como elementos dinámicos de la sociedad civil mundial en auge, desempeñan un papel protagonista.

Frente a las carencias mostradas por las instituciones y las nuevas necesidades que se plantean, la sociedad también varía su forma organizativa: los valores posmateriales se muestran como el impulso a las nuevas formas de organización en red, ofreciendo su servicio a todas aquellas sociedades que los necesiten. Así, muchas ONG se desplazarán a zonas de conflicto poniendo en práctica sus habilidades especiales para construir tejidos institucionales deshechos por las guerras¹⁶. Como consecuencia de estos desarrollos la preocupación por las crisis humanitarias en el exterior ha ido adquiriendo mayor relevancia, a la vez que se ha ido forjando una actitud cosmopolita. La sociedad civil española, gracias al crecimiento del voluntariado, al aumento del número de ONG nacionales y a la presencia de ONG internacionales, se ha ido implicando más en los conflictos exteriores.

16. Durán Cenit, Marién y García Marín, Javier, "Actitudes y Percepciones sobre las Fuerzas Armadas en la Sociedad española", en *Actas del VIII Congreso español de Sociología, Transformaciones globales: Confianza y riesgo*, Alicante, 23-25 de septiembre de 2004.

Las políticas de desarrollo en España: la construcción de la paz

El Plan Director de la Cooperación española 2005-2008 refleja estos cambios producidos en la escena nacional e internacional, concretamente en el capítulo que se dedica a la construcción de la paz, instando a que la política gubernamental esté orientada a una mayor intervención en los conflictos en base a los compromisos internacionales. En este capítulo se contempla la posibilidad de establecer programas de apoyo a “Estados fallidos”, ya sea para su reconstrucción, para la profundización teórica de las causas que generan los conflictos o/y para impulsar determinadas reformas¹⁷. Con este objetivo, se enumeran explícitamente la pluralidad de actores públicos y privados que intervienen en este ámbito “desde la Administración General del Estado como los Ministerios de Defensa, Exteriores e Interior, las Fuerzas Armadas¹⁸ y las Fuerzas de Seguridad del Estado, hasta las ONG de Desarrollo y el sector privado, pasando por las distintas administraciones autonómicas y locales”.

Este Plan propone la necesidad de hacer de España un “activo constructor de la paz” como una señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación y con una estrategia de acción exterior más amplia, de largo alcance e inclusiva¹⁹, aconsejando “desarrollar planteamientos dirigidos a incorporar en esta dinámica a todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, civiles y militares, públicos y privados, entendiendo que se trata de una estrategia de largo alcance y que sólo rendirá frutos en la medida en que pueda ser sostenida en el tiempo”. En definitiva, reconoce que la interacción entre el Estado y los actores no estatales, tanto públicos como privados, es un componente que cada vez ha ido adquiriendo mayor importancia en la acción exterior española. De hecho, la participación de estos actores materializa una definición amplia de política exterior, pasando a entenderse como la acción que de manera continuada realiza más allá de nuestras fronteras cualquier actor público o privado con el propósito de proporcionar un bien público. Desde este punto de vista, sería política exterior la acción de las órdenes religiosas, de las agencias multilaterales, de las ONG, etc.

17. Peral, Luis, “Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción”, *Working Paper*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo, 2005, pág. 10.

18. En el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de noviembre de 2005, se le encomienda a las Fuerzas Armadas “la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos”.

19. Plan Director de la Cooperación española, 2005-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, págs. 93-97.

Sin embargo, las carencias de coordinación entre los distintos elementos civiles y militares de la contribución española, desde los ministerios a las ONG y a las fuerzas de seguridad del Estado, y teniendo más presente la relación FF.AA.-ONG, evidencian que no existe un sistema de gobernanza desarrollado que abarque e institucionalice las distintas redes y procesos.

La participación militar

La participación militar española ha tenido una presencia destacada en los Balcanes desde el año 1992, en primer lugar con UNPROFOR, seguida de IFOR y SFOR en Bosnia, así como KFOR en Kosovo²⁰. Las FF.AA. han desarrollado funciones bajo mandato de Naciones Unidas, la OTAN y la UE, respondiendo a su incorporación en un sistema de seguridad colectiva. Esta substancial representación del brazo armado de la acción exterior del Estado español, que evidencia un desarrollo considerable de la dimensión militar de la acción española, ha supuesto la existencia de una asimetría numérica entre la participación militar y la participación civil. De hecho, las Fuerzas Armadas han emergido como un actor importante tanto en las Operaciones de Paz como en la Ayuda Humanitaria en el exterior, quedando esta circunstancia recientemente recogida en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional²¹ de noviembre de 2005. Este protagonismo militar supuso en estos escenarios un inicio y una profundización en la interacción entre las FF.AA. y la comunidad humanitaria española, llevando acarreada una serie de consecuencias que tienen importancia sobre todo en el plano práctico general, a la hora de determinar un reparto nacional e internacional de las tareas entre todos los actores²², que no perjudicase la independencia de las ONG.

20. UNPROFOR es la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, IFOR y SFOR son respectivamente la Fuerza de Implementación y de Estabilización de la OTAN para la misma región y KFOR es la Fuerza de Protección de esta organización para Kosovo.

21. Esta labor que venían desarrollando las Fuerzas Armadas, pero que no tenía un reflejo en ninguna norma, ha quedado definitivamente recogida en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, en el Capítulo I sobre "Misiones de las Fuerzas Armadas", que explicita que "Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria".

22. Catriona Gourlay propone un cuidadoso reparto de las tareas según las distintas etapas de la operación: tareas preoperacionales, operacionales y de transición. En la primera, se desarrollan mecanismos de consulta entre ONG y militares. Las organizaciones civiles y las ONG se involucran en la planificación participando en ejercicios militares. Para ello, la OTAN ha ido actualizando sus programas de entrenamiento y familiarizando al personal civil y militar con las estructuras institucionales respectivas, recursos y métodos de trabajo. Este esfuerzo de cooperación se ha materializado en la constitución de un grupo de países que trabajarán en estas cuestiones. Así, en enero de 2003 se dio la aprobación forma al Grupo CIMIC del Norte, formado por seis países de la OTAN: Alemania, Holanda, Noruega, Dinamarca, República Checa y Polonia. Su objetivo era proveer a la Alianza de una capacidad esencial de cooperación cívico-militar. Por su parte, las tareas operacionales implican la comunicación, coordinación e intercambio de información y las de transición, que suponen implementar exitosas estrategias de salida. Para ello es importante que los enlaces con las agencias civiles, ONG y autoridades locales, hayan funcionado adecuadamente. En el Ejército español se han ido dando estas fases, al menos la realización de ejercicios militares con ONG y formación por parte de éstas a los militares tanto en la Escuela de Guerra como en entrenamientos prácticos. La coordinación y comunicación ha sido más intensa y

Puntos de fricción: las actividades humanitarias y de desarrollo

La coincidencia de los actores civiles y militares en la reconstrucción posconflicto ha provocado lo que podemos denominar puntos de fricción, tensión y desencuentro. Éstos provienen del hecho de que, si bien los militares han llevado a cabo tareas destinadas a garantizar la seguridad y el orden, además de proveer de apoyo logístico, se ha producido una extensión de sus funciones pasándose a prestar ayuda humanitaria²³. De esta forma, nos hemos encontrado a las FF.AA. ejecutando tareas como construcción de campos de refugiados, limpieza de minas, detección y puesta en marcha de proyectos de reconstrucción, así como suministrando ayuda humanitaria directa. Ha sido esta última actividad, junto con los proyectos de desarrollo, la cuestión que ha provocado mayor controversia. La prestación de ayuda humanitaria directa se lleva a cabo a poblaciones en situación de emergencia grave por un período corto de tiempo y cubriendo necesidades básicas como alimentos, vestido, refugio, sanidad e implicando también acciones de tránsito hacia una situación de desarrollo sostenible. Por su parte, los proyectos de desarrollo tienen su recorrido en el largo plazo, que a veces dura años, estando orientados a restablecer la normalidad, a propiciar una mejora económica, a procurar la reconciliación interétnica, etc. Muchas ONG, aunque son reticentes, admiten que las FF.AA. en una emergencia pueden llevar a cabo determinada ayuda humanitaria. Ahora bien, lo que sí perciben la mayoría como una auténtica intromisión es que su labor trascendiera de ese punto.

Esta situación provocó inquietud en su momento y despertó un debate que todavía sigue hoy vigente en el campo de la comunidad humanitaria, apremiándola a enfrentarse a cuestiones éticas²⁴. Los temores provienen de la imprecisión de las líneas que separan la actividad humanitaria de la militar. Así, el debilitamiento de conceptos como el de independencia, imparcialidad y neutralidad²⁵ a los ojos de las poblaciones civiles y de los beligerantes es un factor clave²⁶ para el correcto desempeño de tareas por parte de las ONG.

fluida con ONG de tamaño mediano y pequeño o ideología conservadora. Véase Gourlay, C., "Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Intervention" en *Peacekeeping: evolution or extinction*, Forum Disarmament, three, 2000, pág. 42-43.

23. Esto provoca la ruptura del espacio humanitario. "No hay una distinción entre lo que significa la creación y protección de ese espacio y el modo de ejercer la acción humanitaria dentro de él. Lo primero es una responsabilidad política que incluye aspectos legales y militares, y lo segundo es responsabilidad de las organizaciones humanitarias". Véase, Rey Marcos, Francisco y Currea-Lugo, Víctor., *El debate humanitario*, Icaria Política, 2002, pág. 26.

24. Stoddard, Abby y Harmer, Adele, "Little Room to Maneuver: The Challenges to Humanitarian Action in the New Global Security Environment", *Journal of Human Development*, Vol. 7, No. 1, March 2006, pág. 26.

25. "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 2001, nº 842.

26. Winslow, Donna, "Strange Bedfellows: Ngos and the Military in Humanitarian Crisis", *International Journal of Peace Studies*, Volume 7, Number 2, Autumn/Winter 2002, pág. 42.

Al mismo tiempo, los anteriores conceptos se han visto afectados por un concepto relativamente reciente, la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), a través del cual los militares se han adaptado a estos nuevos contextos, flexibilizando sus relaciones con los civiles y ampliando la gama de actividades desempeñadas por las FF.AA. en las misiones internacionales²⁷. Estas actividades constituyen en algunas ocasiones, dependiendo del tipo de misión y del mandato, un campo de confrontación con las organizaciones humanitarias más independientes. Por ejemplo, la forma de ganar las “mentes y corazones” (conocido en la tradición anglosajona como *Hearts and Minds*) de la población local realizando ayuda humanitaria directa, no se considera por una parte del sector humanitario una forma apropiada de actuación con respecto a las poblaciones civiles. Este tipo de ayuda puede crear confusión en la población y percepciones equivocadas sobre el tipo de apoyo que corresponde llevar a cabo a militares y ONG.²⁸ Tratando de aclarar la confusión, la Oficina de Naciones Unidas para asuntos humanitarios, OCHA²⁹, ha considerado que dependiendo de la situación del conflicto será más o menos aconsejable realizar algún tipo de asistencia por la parte militar.

Situación Militar	Situación de Paz	Operación de Paz	Imposición de la Paz	Combate
Asistencia				
Directa	Quizá	Quizá	No	No
Indirecta	Sí	Quizá	Quizá	No
Apoyo a la Infraestructura ³⁰	Sí	Sí	Quizá	Quizá

Fuente: OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la coordinación de los Asuntos Humanitarios)

Para la OCHA, la asistencia humanitaria directa³¹ se considera una excepción y debe ser un hecho aislado. Mientras que la asistencia humanitaria

27. Algunos académicos han considerado que el concepto CIMIC puede suponer un desafío a los principios humanitarios de la independencia y la imparcialidad, así como la politización de la acción humanitaria. Véase, Pugh, Michael, “Civil-Military Relations in International Peace Operations”, *Disasters*, 2001, Vol. 25, Number 4, pág. 346.

28. Kofi Abiew, Francis, “NGO-Military Relations in Peace Operations”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, 2003, Number 1, pág. 28.

29. Este organismo ha redactado sus propias guías como la “The General guidance for interaction between UN Personnel and Military actors”, March 2003; “Guidelines on the use of military and civil defence assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies”, entre otras. Disponibles en internet: <http://www.icva.ch/doc00000943.html>.

30. El “apoyo a la infraestructura” implica la reparación de carreteras, puentes, la gestión del espacio aéreo, etc., acciones que no son necesariamente visibles para la población afectada. Véase Larry Minear, Ted Van Baarda y Marc Sommers: “NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis”, cit., pág. 3.

31. La “asistencia directa” se refiere a la distribución de bienes y servicios. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) aconseja que los militares no deberían encargarse de este tipo de asistencia, con el objeto de que haya una clara distinción entre las funciones normales de los militares y de los actores humanitarios.

indirecta³², más habitual, se refiere a la creación de un clima de seguridad o de estabilidad adecuado. Los problemas surgen cuando en una misión de Imposición de la Paz se realiza ayuda de tipo directa.

La cooperación cívico-militar (CIMIC)

La complejidad de las crisis, la falta en ocasiones de un mandato claro y la necesidad de ganarse el apoyo de la población civil han implicado el desarrollo de nuevas habilidades en las FF.AA., ampliando sus cometidos tradicionales: seguridad, apoyo logístico e información. Los militares han tenido que orientar sus funciones hacia una nueva dirección con el objeto de alcanzar sus objetivos y ser capaces de gestionar y coordinar la cooperación con los actores civiles, así como de gestionar los recursos disponibles. El panorama de agencias civiles, organismos humanitarios y ONG que se comenzó a presentar, era desconocido para las organizaciones militares y la adaptación a un nuevo entorno de seguridad con amplia presencia civil, en la que era necesaria una redistribución de las tareas a nivel internacional, presentó nuevos desafíos como la participación militar en la restauración de prácticamente todos los aspectos de la sociedad.

Por tanto, ha sido el concepto CIMIC el instrumento para canalizar las nuevas funciones militares. De acuerdo con la doctrina OTAN, se define como la “cooperación y coordinación que tiene lugar entre el comandante de las tropas y la población civil, las autoridades locales, los representantes de las organizaciones internacionales y las organizaciones gubernamentales”. Si diferenciamos entre las distintas fases de un despliegue, la atención de CIMIC se centra en el apoyo directo e indirecto a las propias tropas, pero conforme las primeras fases de la operación avanzan, se presta más diligencia a las tareas que son necesarias para alcanzar los objetivos de la misión como apoyo a la administración local, mejora de las condiciones de vida de la población local, apoyo a las organizaciones civiles, y reconstitución de la sociedad local³³. En Bosnia y Kosovo, por ejemplo, el personal CIMIC dedicó una parte importante de sus recursos a las necesidades básicas de la comunidad local. Las actividades que se desempeñaron en el área de responsabilidad española estuvieron orientadas principalmente a cubrir aspectos como el apoyo logístico, la reconciliación étnica, la reconstrucción de infraestructuras, la creación de

32. Esta asistencia no implica un contacto cercano con la población. Conlleva un tipo de actividades como el transporte de ayuda y de personal que se va a encargar de la asistencia humanitaria. Los militares han contribuido a apoyar el transporte de esta ayuda protegiendo camiones de las organizaciones humanitarias, pero sin realizarlo ellos directamente.

33. Kurkinen, Petteri, “Civilian-Military Cooperation in crisis management operations”, *Finnish Defence Studies* 15, National Defence College, Helsinki, 2004.

cooperativas, el retorno de desplazados o los programas lingüísticos como el Programa Cervantes. Estas actividades les han llevado a tener presente, según viene explicitado en la doctrina OTAN, las condiciones sociales del área en cuestión, como la historia política y la cultura, el funcionamiento de la administración regional y nacional, la economía (desempleo, renta...), las migraciones (desplazados, refugiados), etc.

Dentro de las actividades de apoyo que ha prestado CIMIC ha surgido una mayor cooperación en campos como la seguridad, el apoyo logístico y la información³⁴. Y a pesar de que las problemáticas aparecidas puedan dar la impresión de que con respecto a la participación militar la respuesta de la comunidad humanitaria española es homogénea, adoptando una oposición firme a cualquier tipo de colaboración con las FF.AA., la experiencia de estos años ha evidenciado que esta comunidad ha tenido predisposiciones distintas con respecto a la colaboración con los poderes públicos³⁵ y a las FF.AA. Ello ha dependido de variables como el tamaño, la capacidad logística y la ideología de las ONG. Las agencias que han demostrado tener menos problemas para aceptar el apoyo directo que proveen los militares a las poblaciones, así como para recibir directamente apoyos logísticos, tienen el siguiente perfil: tamaño mediano o pequeño y/o ideología conservadora.

“Yo pienso que el Ejército no debe hacer acción humanitaria porque esta no es sólo distribuir. Lo que sí son, es un apoyo perfecto en el tema logístico para las organizaciones que estamos allí y que tenemos experiencia tanto en ayuda humanitaria como en desarrollo. En los años de la posguerra lo hicieron muy bien en este sentido en Mostar. En principio yo estoy en contra de todos los ejércitos, pero el Ejército español hizo una labor encomiable en Bosnia”.

Pero las ONG grandes e independientes que se dedican a la acción humanitaria tienen una capacidad logística, una rapidez, un volumen de fondos y una capacidad para la contratación de profesionales, que les hacen no necesitar la cooperación de los ejércitos.

Los posicionamientos de esta parte de la comunidad humanitaria que reúne las variables que influyen en una predisposición a la cooperación y al apoyo logístico, son los siguientes. En primer lugar, el grado de aceptación de apoyos proviene del hecho de reconocer que hay áreas a las que es imposible que

34. Jenny, Joëlle, “Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work”, *European Security*, Vol. 10, No. 2, Summer 2001, pág. 23-26.

35. Aunque todas las ONG se declaren independientes, mantienen una relación distinta con los poderes públicos. Véase Rey Marcos, Francisco y Currea-Lugo, Víctor., *El debate humanitario*, Icaria Política, 2002, pág. 45.

accedan las organizaciones humanitarias o que si lo hacen, tengan que ir escoltadas. Ante estas vicisitudes piensan que la colaboración puede ser positiva para todas las partes e incluso para las FF.AA., a las que les es más fácil desarrollar su función securitaria si tienen una buena relación con la población local.

“El término ayuda humanitaria es amplio. Hay temas de seguridad que se pueden considerar humanitarios. Por ejemplo, el Ejército trasladaba a niños serbios y gitanos que vivían rodeados por población albanesa en los BMR al colegio. Esta es una labor humanitaria pero relacionada con seguridad.”³⁶

En segundo lugar, parten de la idea de que es importante una buena coordinación entre los actores para el refuerzo de los procesos de paz, la satisfacción de las necesidades elementales de la población y el restablecimiento de la autoridad del Estado³⁷. En estos casos, la cooperación se basa en reconocer que la presencia del otro es inevitable para ellas y que la relación y cooperación con las FF.AA., cuando no se perciba como una amenaza, puede suponer unos servicios logísticos que permiten un ahorro importante para el desarrollo de proyectos de estas ONG. Así, algunos cooperantes recuerdan que principalmente en Bosnia se han buscado apoyos recíprocos para llevar a cabo la distribución; en ocasiones el Ejército les ha dado ayuda para distribuir y en otras han sido las mismas organizaciones humanitarias las que han acudido a ellos para que repartan la ayuda.

Por último, en el campo de la provisión de seguridad, la flexibilidad de movimientos con los que cuentan los militares les ha hecho socios indispensables para ONG de tamaño mediano y pequeño; de manera que, incluso, las FF.AA. se han implicado indirectamente en la realización de los proyectos de estas ONG al proveer seguridad con su presencia.

Es en estos casos donde se han generado redes de contacto entre la comunidad humanitaria y las FF.AA., constituyendo en principio puntos de encuentro informales que se han institucionalizado con el tiempo. Las reuniones en las que se hacían efectivos estos vínculos eran reuniones tanto formales como informales, con una periodicidad no establecida de una forma rígida. Es este modo de operar, sin una autoridad centralizada, con procedimientos informales y con el protagonismo de la parte más institucionalizada de la sociedad

36. Entrevista con un cooperante de la Cruz Roja. Enero 2004.

37. BRAEM, Y., *Les relations Armees-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo*, Centre d'Etudes en sciences sociales de la defense, février 2004, p. 197.

civil, uno de los factores que influyen en el cambio hacia el concepto de gobernanza de la seguridad internacional.

Principales puntos de fricción: La ayuda humanitaria y los proyectos de desarrollo

Como venimos indicando, entre las responsabilidades militares no se incluyen en principio el reparto de ayuda humanitaria, pero la experiencia ha demostrado, sobre todo en los Balcanes, que en las etapas iniciales ha sido un cometido llevado a cabo con frecuencia.

En cuanto a los proyectos de desarrollo, éstos han supuesto una porción esencial de las actividades de las FF.AA. españolas en Los Balcanes. Su objetivo ha sido beneficiar a la población civil, mejorar el ambiente para crear un entorno estable y procurar el retorno a la normalidad. Este beneficio para la comunidad local repercute asimismo de manera positiva en la seguridad de los militares. De esta manera, a través de los equipos CIMIC muchos de los fondos disponibles estaban dirigidos a acciones que mejorasen las condiciones de vida.

Los métodos CIMIC para apoyar a los civiles en tales proyectos de desarrollo han consistido en determinar las condiciones del área, los recursos disponibles y hacer efectivos algunos servicios. Este tipo de proyectos han tenido un impacto indirecto en las tropas como fuente de publicidad y de apoyo para su propia seguridad. Entre sus objetivos está reparar, restaurar, reconstruir carreteras, puentes, vías de tren, aeropuertos, depósitos de agua, tendidos eléctricos, escuelas, hospitales, etc.³⁸ Si esto se lleva a cabo en una primera fase, en las fases siguientes se han centrado en desarrollar proyectos dirigidos a la reconstrucción de los lazos entre las comunidades, reforzando la reconciliación, del mismo modo que fomentando la economía y centrándose básicamente en el desarrollo de cooperativas.

Si buscamos explicaciones de por qué las FF.AA. se han ido involucrando progresivamente en proyectos de desarrollo, obtenemos las siguientes respuestas: publicidad para “la fuerza” y cubrir un vacío con el objeto de crear estabilidad y beneficios para todos. Sin embargo, el problema principal subyace en que la labor militar, al cubrir este vacío entre la asistencia humanitaria y los proyectos de desarrollo ha sobrepasado su función. Esta actividad militar se justifica porque en muchas ocasiones la asistencia humanitaria no

38. SIEGEL, A., “Associating development projects with military operations: lessons from NATO’s first year in BiH”, en *International Peacekeeping*, Vol. 8, Nº 3, Autumn, 2002, p. 100.

da el paso hacia dichos proyectos, produciendo una progresiva desilusión de la población que no ve mejorar sus condiciones de vida porque sólo recibe ayuda humanitaria. La necesidad de una “continuidad” es fundamental en sociedades que han convivido con un conflicto, de manera que el tiempo y el esfuerzo invertido en las etapas iniciales pudiesen ser amortizados. Sin embargo, el hecho de que esta continuidad la hayan proporcionado los militares ha provocado controversias, fricciones y tensiones. Las críticas de la comunidad humanitaria se centran básicamente en los siguientes puntos.

El equipamiento y el entrenamiento no es el adecuado

Realizar ayuda humanitaria y proyectos de desarrollo requiere de un aprendizaje largo y de una experiencia intensa. Se reconoce que efectuar determinado tipo de tareas en beneficio de las poblaciones locales puede tener un efecto moral positivo en los soldados que no debe descartarse, pero ocupaciones como construir campos de refugiados tiene poco que ver con la construcción de campamentos o bases militares. El respeto por las prácticas religiosas o las necesidades de las mujeres y de los niños³⁹ y el conocimiento del ciclo de los proyectos, entre otros, son parámetros que mientras que los cooperantes humanitarios han ido integrando progresivamente en su planeamiento, son muchos de ellos desconocidos para los militares. “Cuando hay proyectos a medio y largo plazo, los militares no son los interlocutores más adecuados. Tardan mucho las ONG en entender el concepto de cooperación para el desarrollo y su aplicación, como para ahora ponerse a enseñar a otros”.⁴⁰

Incomprensión de lo que significa ayuda humanitaria y de desarrollo

Las ONG afirman que los militares no conocen los estándares y no poseen la cultura de trabajo necesaria para llevar a cabo una actividad humanitaria. Aseguran que la evaluación parcial por parte de las FF.AA. de las necesidades de la ayuda puede desacreditar en cierta manera su labor.

La responsabilidad en este campo requiere un seguimiento exhaustivo de las familias y de una ardua investigación que identifique a los grupos más vulnerables de acceso prioritario como los ancianos, mujeres y niños. Apuntan que este tipo de ayuda debe llevarse a cabo teniendo en cuenta unos resultados y estándares mínimos⁴¹ y no con una actitud asistencialista o caritativa. El

39. Por ejemplo, en la Resolución 1325 de Naciones Unidas, de marzo de 2000 “Mujeres, Paz y Seguridad” se insta a los gobiernos a proveer de entrenamiento a sus tropas en cuestiones de género.

40. Entrevista realizada a un miembro de una ONG.

41. Estos estándares se encuentran recogidos en “The Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response”, *The Sphere Project*, Oxfam Publishing, London, 2000.

ejemplo más recurrente son las imágenes que en algunas ocasiones se han visto por los medios de comunicación de soldados repartiendo ayuda a las personas que se concentran alrededor del camión militar. Estas situaciones producen riesgos, sobre todo para los más débiles cuando por ejemplo a una población que lleva mucho tiempo desasistida se le reparte ayuda humanitaria directamente desde camiones sin un estudio previo de la situación a la que se enfrentan.

“Cada gesto debe conllevar una idea. Si es una situación muy complicada, pues que actúe el Ejército. Pero la ayuda humanitaria no es el dar por dar, porque en el fondo tampoco ayuda. Se dedican simplemente a dar lo que se les ordena dar en función de una simple compasión. El dar por dar no debemos permitirlo. Porque no sólo se trata de hacerles llegar comida, también se trata de un intercambio intercultural. Tiene que haber algo más además del reparto. Los ejércitos tal y como están concebidos, no creo que sean los más idóneos”.⁴²

Distinta eficacia y efectividad

La eficiencia y la efectividad es un punto fundamental para la valoración de las ONG. Critican que los proyectos de desarrollo militares sean de impacto rápido con el objetivo de obtener beneficios para la fuerza como una mejor percepción para incrementar su seguridad⁴³. Esta es una forma de acción diametralmente opuesta a las de las ONG; éstas envían personal expatriado a las zonas en las que van a desarrollar determinados proyectos y es en estas zonas donde se contrata personal local que trabaja para ellas. Las redes de contactos y de confianza que se generan las sitúan en una posición de ventaja con respecto a los militares a la hora de llevar a cabo los proyectos. No es lo mismo ejecutarlos con un número importante de personal local que conoce perfectamente cómo funcionan todas las cuestiones, que desarrollarlo con la distancia que implica un uniforme. Igualmente, al no interactuar directamente con trabajadores locales, se entra en la dinámica de “hacer algo por las poblaciones” más que trabajar conjuntamente con ellas. En estos casos se considera que la eficiencia es mayor por la parte civil porque, en definitiva, el objetivo de los militares es mantener un cierto nivel de consentimiento y de seguridad hacia su presencia a través del mantenimiento de relaciones públicas cordiales⁴⁴.

42. Entrevista realizada a un miembro de una ONG.

43. Minear Larry et Guillot Philippe, “Soldiers to the rescue, humanitarian lessons from Rwanda”, OCDE, Paris 1996, pág. 46.

44. Resultado de las entrevistas realizadas a las ONG.

Sin embargo, por parte de las FF.AA. se tiene obviamente una perspectiva diferente. Se puntualiza que ellos no son ninguna ONG y que la misión principal de la “Fuerza” no es distribuir ayuda humanitaria. Un asunto diferente es que, no siendo ésta la misión principal, le favorezca. Pero cuando se efectúa, una de las mayores preocupaciones es mantener la neutralidad, no beneficiar a una etnia con respecto a otra. Del mismo modo, reconocen que algunas ONG son reacias, sobre todo cuando se encuentran en España, a que las FF.AA. ejecuten tareas humanitarias de reparto directo porque no saben cómo se hace el trabajo y porque invaden el espacio humanitario. Sin embargo, la opinión de los militares es diferente: ellos sí saben llevar a cabo la tarea y la prueba está en que cuando no hay nadie son ellos los que proveen la ayuda humanitaria⁴⁵.

En las entrevistas conducidas, los militares han coincidido en describir el proceso de implementación de los proyectos de desarrollo: en unos casos eran identificados por los militares y si había alguna ONG interesada contactaban con ella para que los ejecutase; en otros, los efectuaban directamente los equipos CIMIC, e incluso podían contar coyunturalmente con la colaboración de alguna ONG. Esto implicaba que dichos equipos en muchas ocasiones se encontrasen actuando como coordinadores entre las OI, las ONG y las autoridades locales.⁴⁶ Y en otras ocasiones incluso las orientaban. En definitiva, detectaban proyectos a realizar, orientaban cuando era preciso y, en algunas ocasiones, compartían los proyectos con distintas organizaciones.

Desde el enfoque militar se considera que ejecutar ellos mismos los proyectos produce aspectos positivos. En primer lugar, “beneficios directos” para las FF.AA.: mejora de las relaciones entre los militares y la población civil, además de la satisfacción personal de poder hacer algo por ellas, comprobándose que con este tipo de actividades se incrementa la moral de la tropa. En segundo lugar, “ventajas” de las FF.AA. porque desde su perspectiva, pueden priorizar los proyectos de forma más rápida que las ONG. En tercer lugar, “ventajas para la población civil y beneficios indirectos” para la “Fuerza”: los programas podían contribuir a una cierta mejora económica en el área y a llenar el vacío o “gap” que existía entre la asistencia humanitaria y los proyectos de desarrollo. Estos proyectos de hecho tenían parcialmente la función de ayudar a suplir la brecha existente entre la entrada de los militares y la presencia de las organizaciones civiles. Y en último lugar, “ventajas para las ONG” como reducción considerable del coste de sus proyectos y el encontrarse con muchas necesidades detectadas.

45. Resultados de entrevistas realizadas a militares.

46. *Ibidem*, pág. 105.

Conclusiones

Respondiendo a los desafíos prácticos y teóricos, en primer lugar, en el plano práctico y operativo, la toma de contacto entre estos dos actores objeto de estudio ha generado puntos de encuentro y de cooperación, así como de disenso. En el primero, teniendo en cuenta que la cooperación, aunque con excepciones se produce básicamente en el campo del apoyo logístico y de la seguridad, se ha ido produciendo una institucionalización de las redes emergentes. Sin embargo, los puntos de fricción y desencuentro van a ser los protagonistas en la ayuda humanitaria y en los proyectos de desarrollo.

En el plano teórico, se destaca que la respuesta del Estado español a las crisis está inmersa en un marco internacional donde el concepto de seguridad ha experimentado cambios en la posguerra fría. Entre estos cambios, tenemos que la multitud de actores públicos y privados que participan en la reconstrucción posconflicto como consecuencia del cambio de contexto en la sociedad española e internacional, inciden en que sea más útil el concepto de gobernanza que el de gobierno de la seguridad internacional porque explica de forma más conveniente la fragmentación y dispersión del poder y de las tareas entre los actores. La división internacional del trabajo entre actores públicos como la OTAN y privados como las ONG presenta desafíos que se centran en mejorar la coordinación y en delimitar las funciones a nivel estratégico, de forma que no supongan problemas éticos ni de solapamiento de cometidos.